Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2778

26. 10. 95

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rolf Köhne, Dr. Heidi Knake-Werner, Manfred Müller (Berlin), Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS — Drucksache 13/2556 —

Ratifizierung von Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation durch die Bundesregierung

1. Wie viele und welche Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) hat die Bundesrepublik Deutschland bisher nicht ratifiziert?

Von den 176 IAO-Übereinkommen (das Übereinkommen Nr. 176 über den Arbeitsschutz im Bergbau wurde auf der 82. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz/IAK im Juni 1995 angenommen) hat die Bundesrepublik Deutschland bislang 75 Übereinkommen ratifiziert. Damit steht Deutschland von den insgesamt 173 Mitgliedstaaten der IAO an 16. Stelle der Staaten mit den meisten Ratifikationen.

a) Zu berücksichtigen ist, daß drei der somit 101 von Deutschland nicht ratifizierten Übereinkommen bislang von keinem Mitgliedstaat der IAO ratifiziert wurden. Es handelt sich um
   - das Übereinkommen Nr. 51 (1936) über die Verkürzung der Arbeitszeit bei öffentlichen Arbeiten,
   - das Übereinkommen Nr. 61 (1937) über die Verkürzung der Arbeitszeit in der Textilindustrie und
   - das Übereinkommen Nr. 66 (1939) über Anwerbung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsbedingungen der Wanderarbeiter.

b) Weitere zwölf Übereinkommen berühren Themenbereiche, die die Bundesrepublik Deutschland sachlich nicht betreffen, weil

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 25. Oktober 1995 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

der von ihnen geschützte Personenkreis in Deutschland nicht existiert. Es handelt sich zum einen um

- Übereinkommen, die für Eingeborene und in Stämmen lebende Völker gelten (Übereinkommen Nr. 50, 64, 65, 86, 104, 107 und 169),
- sowie um Übereinkommen zugunsten der Plantagenarbeiter (Übereinkommen Nr. 110) und
- um Übereinkommen, die für außerhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete gelten (Übereinkommen Nr. 82, 83, 84 und 85).

c) Weitere 34 Übereinkommen (einschließlich der bereits unter a) bzw. unter b) aufgeführten Übereinkommen Nr. 66 und Nr. 107) wurden zwischenzeitlich neugefaßt. Eine Ratifikation ist daher z. T. ausdrücklich nicht mehr möglich oder bietet sich aus sachlichen Gründen nicht mehr an. Hiervon betroffen sind

- das Übereinkommen Nr. 4 (1919) über die Nachtarbeit der Frauen (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 41, dieses neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 81),
- das Übereinkommen Nr. 5 (1919) über das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur gewerblichen Arbeit (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 138),
- das Übereinkommen Nr. 6 (1919) über die Nachtarbeit der Jugendlichen im Gewerbe (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 90),
- das Übereinkommen Nr. 28 (1929) über den Schutz der mit dem Beladen und Entladen von Schiffen beschäftigten Arbeitnehmer gegen Unfälle (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 32, dieses neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 152),
- das Übereinkommen Nr. 31 (1931) über die Begrenzung der Arbeitszeit im Kohlenbergbau (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 46),
- das Übereinkommen Nr. 32 (1932) über den Schutz der mit dem Beladen und Entladen von Schiffen beschäftigten Arbeitnehmer gegen Unfälle (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 152),
- das Übereinkommen Nr. 33 (1932) über das Alter für die Zulassung von Kindern zu nichtgewerblichen Arbeiten (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 138),
- das Übereinkommen Nr. 34 (1933) über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 96),
- das Übereinkommen Nr. 35 (1933) über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der gewerblichen und Handelsbetriebe und der freien Berufe sowie der Heimarbeiter und Hausgehilfen für den Fall des Alters (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 128),

- das Übereinkommen Nr. 36 (1933) über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der landwirtschaftlichen Betriebe für den Fall des Alters (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 128),
- das Übereinkommen Nr. 37 (1933) über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der gewerblichen und Handelsbetriebe und der freien Berufe sowie der Heimarbeiter und Hausgehilfen für den Fall der Invalidität (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 128),
- das Übereinkommen Nr. 38 (1933) über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der landwirtschaftlichen Betriebe für den Fall der Invalidität (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 128),
- das Übereinkommen Nr. 39 (1933) über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der gewerblichen und Handelsbetriebe und der freien Berufe sowie der Heimarbeiter und Hausgehilfen für den Fall des Ablebens (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 128),
- das Übereinkommen Nr. 40 (1933) über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der landwirtschaftlichen Betriebe für den Fall des Ablebens (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 128),
- das Übereinkommen Nr. 41 (1934) über die Nachtarbeit der Frauen (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 89),
- das Übereinkommen Nr. 44 (1934) über die Gewährung von Versicherungsleistungen oder von Unterstützungen an unfreiwillig Arbeitslose (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 168),
- das Übereinkommen Nr. 48 (1935) über die Herstellung eines internationalen Gegenseitigkeitsverhältnisses für die Wahrung der Rechte in der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 157),
- das Übereinkommen Nr. 52 (1936) über den bezahlten Jahresurlaub (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 132),
- das Übereinkommen Nr. 54 (1936) über den bezahlten Jahresurlaub für Schiffsleute (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 91, dieses neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 146),
- das Übereinkommen Nr. 57 (1936) über die Arbeitszeit an Bord von Schiffen und die Besatzungsstärke, aus dem Jahr 1936 (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 76, dieses neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 93, dieses neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 109),
- das Übereinkommen Nr. 58 (1936) über das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur Arbeit auf See (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 138),

- das Übereinkommen Nr. 59 (1937) über das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur gewerblichen Arbeit (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 138),
- das Übereinkommen Nr. 60 (1937) über das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zu nichtgewerblichen Arbeiten (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 138),
- das Übereinkommen Nr. 66 (1939) über Anwerbung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsbedingungen der Wanderarbeiter (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 97),
- das Übereinkommen Nr. 67 (1939) über die Arbeitszeit und die Ruhezeiten im Straßentransport (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 153),
- das Übereinkommen Nr. 70 (1946) über die soziale Sicherheit der Schiffsleute (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 165),
- das Übereinkommen Nr. 72 (1946) über den bezahlten Urlaub der Schiffsleute (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 91, dieses neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 146),
- das Übereinkommen Nr. 75 (1946) über die Quartierräume der Besatzung an Bord von Schiffen (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 92),
- das Übereinkommen Nr. 76 (1946) über die Heuern, die Arbeitszeit an Bord von Schiffen und die Besatzungsstärke (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 93, dieses neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 109),
- das Übereinkommen Nr. 80 (1946) über die Änderung der Schlußartikel der von der IAK auf ihren ersten 28 Tagungen angenommenen Übereinkommen (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 116),
- das Übereinkommen Nr. 91 (1949) über den bezahlten Urlaub der Schiffsleute (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 146),
- das Übereinkommen Nr. 93 (1949) über die Heuern, die Arbeitszeit an Bord von Schiffen und die Besatzungsstärke, aus dem Jahr 1949 (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 109),
- das Übereinkommen Nr. 107 (1957) über den Schutz und die Eingliederung eingeborener Bevölkerungsgruppen und anderer in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern (neugefaßt durch das Übereinkommen Nr. 169) und
- das Übereinkommen Nr. 123 (1965) über das Mindestalter für die Zulassung zu unter Tage arbeitenden Bergarbeitern (neugefaßt durch das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 138).

d) Zu sieben Übereinkommen aus neuerer Zeit dauert die Prüfung der Ratifizierbarkeit noch an. Betroffen sind:

- das Übereinkommen Nr. 168 (1988) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit,
- das Übereinkommen Nr. 170 (1970) über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit,
- das Übereinkommen Nr. 171 (1990) über Nachtarbeit,
- das Übereinkommen Nr. 172 (1991) über die Arbeitsbedingungen in Hotels, Gaststätten und ähnlichen Betrieben,
- das Übereinkommen 173 (1992) über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers,
- das Übereinkommen Nr. 174 (1993) über die Verhütung von industriellen Störfällen und
- das Übereinkommen Nr. 175 (1994) über die Teilzeitarbeit.

e) Mit der Prüfung der Ratifizierbarkeit des auf der 82. IAK im Juni 1995 angenommenen Übereinkommens Nr. 176 über den Arbeitsschutz im Bergbau kann erst begonnen werden, wenn der offizielle, auf der Übersetzungs-Konferenz der deutschsprachigen IAO-Staaten im Oktober 1995 in Wien ausgehandelte deutsche Text in amtlicher Fassung voraussichtlich im Januar 1996 vorliegen wird.

f) Bei den restlichen 44, von Deutschland bislang nicht ratifizierten Übereinkommen, handelt es sich um
   - das Übereinkommen Nr. 1 (1919) über die Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf acht Stunden täglich und 48 Stunden wöchentlich,
   - das Übereinkommen Nr. 13 (1921) über die Verwendung von Bleiweiß zum Anstrich,
   - das Übereinkommen Nr. 14 (1921) über den wöchentlichen Ruhetag in gewerblichen Betrieben,
   - das Übereinkommen Nr. 20 (1925) über die Nachtarbeit in Bäckereien,
   - das Übereinkommen Nr. 21 (1926) über die Vereinfachung der Aufsicht über die Auswanderer an Bord von Schiffen,
   - das Übereinkommen Nr. 30 (1930) über die Regelung der Arbeitszeit im Handel und in Büros,
   - das Übereinkommen Nr. 43 (1934) über die Arbeitszeit in automatischen Tafelglashütten,
   - das Übereinkommen Nr. 47 (1935) über die Verkürzung der Arbeitszeit auf 40 Stunden wöchentlich,
   - das Übereinkommen Nr. 49 (1935) über die Verkürzung der Arbeitszeit in Flaschenglashütten,
   - das Übereinkommen Nr. 55 (1936) über die Verpflichtungen des Reeders bei Krankheit, Unfall oder Tod von Schiffsleuten,
   - das Übereinkommen Nr. 68 (1946) Verproviantisierung und Verköstigung der Besatzungen an Bord von Schiffen,
   - das Übereinkommen Nr. 69 (1946) über den Befähigungsausweis für Schiffsköche,

- das Übereinkommen Nr. 71 (1946) über die Altersrenten der Schiffsleute,
- das Übereinkommen Nr. 74 (1946) über die Befähigungsausweise der Vollmatrosen,
- das Übereinkommen Nr. 77 (1946) über die ärztliche Untersuchung der Eignung von Kindern und Jugendlichen zur Arbeit im Gewerbe,
- das Übereinkommen Nr. 78 (1946) über die ärztliche Untersuchung der Eignung von Kindern und Jugendlichen zu nichtgewerblichen Arbeiten,
- das Übereinkommen Nr. 79 (1946) über die Begrenzung der Nachtarbeit von Kindern und Jugendlichen bei nichtgewerblichen Arbeiten,
- das Übereinkommen Nr. 89 (1948) über die Nachtarbeit der Frauen im Gewerbe,
- das Übereinkommen Nr. 90 (1948) über die Nachtarbeit der Jugendlichen im Gewerbe,
- das Übereinkommen Nr. 94 (1949) über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen,
- das Übereinkommen Nr. 95 (1949) über den Lohnschutz,
- das Übereinkommen Nr. 103 (1952) über den Mutterschutz,
- das Übereinkommen Nr. 106 (1957) über die wöchentliche Ruhezeit im Handel und in Büros,
- das Übereinkommen Nr. 108 (1958) über staatliche Personalausweise für Seeleute,
- das Übereinkommen Nr. 117 (1962) über die grundlegenden Ziele und Normen der Sozialpolitik,
- das Übereinkommen Nr. 119 (1963) über den Maschinenschutz,
- das Übereinkommen Nr. 124 (1965) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher im Hinblick auf ihre Eignung zur Beschäftigung bei Unter-Tage-Arbeiten in Bergwerken,
- das Übereinkommen Nr. 127 (1967) über die höchstzulässige Traglast für einen Arbeitnehmer,
- das Übereinkommen Nr. 131 (1970) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer,
- das Übereinkommen Nr. 137 (1973) über die sozialen Auswirkungen neuer Umschlagmethoden in Häfen,
- das Übereinkommen Nr. 143 (1975) über Mißbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer,
- das Übereinkommen Nr. 145 (1976) über die Kontinuität der Beschäftigung von Seeleuten,
- das Übereinkommen Nr. 146 (1976) über den bezahlten Jahresurlaub der Seeleute,
- das Übereinkommen Nr. 149 (1977) über die Beschäftigung und die Arbeits- und Lebensbedingungen des Krankenpflegepersonals,

- das Übereinkommen Nr. 151 (1978) über den Schutz des Vereinigungsrechts und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst,
- das Übereinkommen Nr. 153 (1979) über die Arbeits- und Ruhezeiten im Straßentransport,
- das Übereinkommen Nr. 154 (1981) über die Förderung von Kollektivverhandlungen,
- das Übereinkommen Nr. 155 (1981) über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt,
- das Übereinkommen Nr. 156 (1981) über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer: Arbeitnehmer mit Familienpflichten,
- das Übereinkommen Nr. 157 (1982) über die Einrichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit,
- das Übereinkommen Nr. 158 (1982) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber,
- das Übereinkommen Nr. 163 (1987) über die soziale Betreuung der Seeleute auf See und im Hafen,
- das Übereinkommen Nr. 165 (1987) über die soziale Sicherheit der Seeleute und
- das Übereinkommen Nr. 166 (1987) über die Heimschaffung der Seeleute.

2. Welche Gründe haben die Bundesregierung bisher im einzelnen daran gehindert, diese Übereinkommen zu ratifizieren?

Die Bundesregierung ratifiziert nur diejenigen Übereinkommen, für die im nationalen Recht auch die Umsetzung garantiert werden kann. Viele IAO-Übereinkommen enthalten jedoch sehr breitgestreute und bis ins Detail ausdifferenzierte Anforderungen, die aufgrund des ebenfalls stark ausdifferenzierten nationalen Rechts vieler Industriestaaten, darunter auch Deutschland, nicht umgesetzt werden können. Oft handelt es sich nur um marginale Regelungen, an denen eine Ratifikation scheitert, auch wenn das Hauptanliegen eines Übereinkommens im nationalen Recht bereits umgesetzt ist.

Dieses Dilemma hat in letzter Zeit auch die IAO erkannt. Derzeit befaßt sich deshalb eine Arbeitsgruppe des Verwaltungsrates der IAO mit der Frage, ob künftig nicht weniger IAO-Übereinkommen verabschiedet und statt dessen bereits bestehende Übereinkommen neugefaßt und vereinfacht werden sollten, um hierdurch eine generell höhere Ratifikationsrate durch die Mitgliedstaaten zu erzielen.

Darüber hinaus prüft die Bundesregierung keineswegs nur immer die jeweils aktuellen, auf den jüngsten Internationalen Arbeitskonferenzen angenommenen Übereinkommen, sondern gerade auch immer wieder ältere oder alte Übereinkommen aus den Anfangszeiten der IAO im Hinblick auf ihre Ratifizierbarkeit. Die

Bundesregierung war sich dieser Verpflichtung stets bewußt. So hat sie auch unmittelbar nach ihrem Wiedereintritt in die IAO im Jahr 1951 (Deutschland war von 1933 bis 1951 nicht Mitglied in der IAO; für die in dieser Zeit von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen Nr. 33 bis Nr. 99 bestand also keine Vorlagepflicht der Übereinkommenstexte an die innerstaatlichen gesetzgebenden Körperschaften und damit auch keine Prüfungspflicht in bezug auf die Ratifizierbarkeit der Übereinkommen) systematisch unter Einbeziehung der Sozialpartnerorganisationen geprüft, welche von allen vor dem Wiedereintritt Deutschlands – also zwischen 1919 und 1951 – angenommenen IAO-Übereinkommen sich für eine Ratifikation eignen könnten. Als Folge dieser Überprüfung wurden zwischen 1954 und 1959 14 alte IAO-Übereinkommen ratifiziert, nämlich

- das Übereinkommen Nr. 10 (1921) über das Alter für die Zulassung von Kinderarbeit in der Landwirtschaft,
- das Übereinkommen Nr. 17 (1925) über die Entschädigung bei Betriebsunfällen,
- das Übereinkommen Nr. 29 (1930) über Zwangs- oder Pflichtarbeit,
- das Übereinkommen Nr. 42 (1934) über die Entschädigung bei Berufskrankheiten,
- das Übereinkommen Nr. 45 (1935) über die Beschäftigung von Frauen bei Unter-Tage-Arbeiten in Bergwerken jeder Art,
- das Übereinkommen Nr. 56 (1936) über die Krankenversicherung der Schiffsleute,
- das Übereinkommen Nr. 62 (1937) über Unfallverhütungsvorschriften bei Hochbauarbeiten,
- das Übereinkommen Nr. 63 (1938) über Statistiken der Löhne und der Arbeitszeit in hauptsächlichsten Zweigen des Bergbaus und der Industrie, einschließlich des Baugewerbes, und in der Landwirtschaft,
- das Übereinkommen Nr. 81 (1947) über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel,
- das Übereinkommen Nr. 87 (1948) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes,
- das Übereinkommen Nr. 88 (1948) über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung,
- das Übereinkommen Nr. 96 (1949) über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung,
- das Übereinkommen Nr. 97 (1949) über Wanderarbeiter und
- das Übereinkommen Nr. 98 (1949) über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen.

Weitere drei ältere Übereinkommen wurden zwischen 1974 und 1988 ratifiziert. Es handelt sich um

- das Übereinkommen Nr. 92 (1949) über die Quartierräume der Besatzung an Bord von Schiffen,
- das Übereinkommen Nr. 73 (1946) über die ärztliche Untersuchung der Schiffsleute und

– das Übereinkommen Nr. 53 (1936) über das Mindestmaß beruflicher Befähigung der Schiffsführer und Schiffsoffiziere auf Handelsschiffen.

Die Gründe für die Nichtratifizierung der Mehrzahl der in der Antwort zu Frage 1 unter f) erwähnten 44 Übereinkommen sind in den nachstehend aufgeführten Bundestags-Drucksachen dargestellt:

– Zu den Übereinkommen Nr. 78, 79, 90, 94, 143, 151, 154, 155, 156, 157 und 158 auf die Drucksache 12/3495,
– zu dem Übereinkommen Nr. 103 auf die Drucksache 163/1953,
– für das Übereinkommen Nr. 108 auf die Drucksache III/1369,
– für das Übereinkommen Nr. 117 auf die Drucksache IV/1747,
– für das Übereinkommen Nr. 119 auf die Drucksache IV/2860,
– für das Übereinkommen Nr. 124 auf die Drucksache V/1253,
– für das Übereinkommen Nr. 127 auf die Drucksache V/3686,
– für das Übereinkommen Nr. 131 auf die Drucksache VI/2639,
– für das Übereinkommen Nr. 137 auf die Drucksache 7/3445,
– für das Übereinkommen Nr. 145 auf die Drucksache 8/2434,
– für das Übereinkommen Nr. 149 auf die Drucksache 8/3892,
– für das Übereinkommen Nr. 153 auf die Drucksache 12/2151,
– für das Übereinkommen Nr. 163 auf die Drucksache 12/6681,
– für das Übereinkommen Nr. 165 auf die Drucksache 12/6682,
– für das Übereinkommen Nr. 166 auf die Drucksache 12/6680 und
– für das Übereinkommen Nr. 169 auf die Drucksache 12/2150.

Abgesehen von der Drucksache 12/3495, die auch ältere Übereinkommen miteinbezieht, handelt es sich hierbei um die Vorlage der nach dem Wiedereintritt der Bundesrepublik Deutschland angenommenen Übereinkommen, zu der die Bundesregierung nach Artikel 19 Abs. 5 der IAO-Verfassung verpflichtet war.

3. Für welche Übereinkommen der IAO ist eine Ratifizierung geplant?

Wie in der Antwort zu Frage 1 unter d) dargelegt, ist zu den dort genannten sieben Übereinkommen die Prüfung der Ratifizierbarkeit noch nicht abgeschlossen. Es kann daher an dieser Stelle auch keine abschließende Antwort gegeben werden, ob und welche dieser Übereinkommen ratifiziert werden. Generell gilt, daß jedes Übereinkommen ratifiziert werden kann, wenn hierfür die Umsetzungsvoraussetzungen im nationalen Recht gegeben sind. Ob dies der Fall ist, prüft die Bundesregierung nicht nur anläßlich der Vorlage gemäß Artikel 19 Abs. 5 der IAO-Verfassung, sondern aus unterschiedlichem Anlaß auch (erneut) zu einem späteren Zeitpunkt.

4. Welche Übereinkommen wurden außer den von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten zusätzlich von der Deutschen Demokratischen Republik ratifiziert?

Es handelt sich um folgende Übereinkommen:

- das Übereinkommen Nr. 47 (1935) über die Verkürzung der Arbeitszeit auf 40 Stunden wöchentlich,
- das Übereinkommen Nr. 77 (1946) über die ärztliche Untersuchung der Eignung von Kindern und Jugendlichen zur Arbeit im Gewerbe,
- das Übereinkommen Nr. 78 (1946) über die ärztliche Untersuchung der Eignung von Kindern und Jugendlichen zu nichtgewerblichen Arbeiten,
- das Übereinkommen Nr. 95 (1949) über den Lohnschutz,
- das Übereinkommen Nr. 103 (1952) über den Mutterschutz,
- das Übereinkommen Nr. 108 (1958) über staatliche Personalausweise für Seeleute,
- das Übereinkommen Nr. 124 (1965) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher im Hinblick auf ihre Eignung zur Beschäftigung bei Unter-Tage-Arbeiten in Bergwerken,
- das Übereinkommen Nr. 127 (1967) über die höchstzulässige Traglast für einen Arbeitnehmer,
- das Übereinkommen Nr. 145 (1976) über die Kontinuität der Beschäftigung von Seeleuten und
- das Übereinkommen Nr. 149 (1977) über die Beschäftigung und die Arbeits- und Lebensbedingungen des Krankenpflegepersonals.

5. Welche von den OECD-Staaten ratifizierten IAO-Übereinkommen hat die Bundesrepublik Deutschland nicht ratifiziert?

Es gibt kein IAO-Übereinkommen, das von allen OECD-Staaten außer von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden ist.

6. In bezug auf welche IAO-Übereinkommen haben Kontrollgremien der IAO die Bundesrepublik Deutschland bislang kritisiert?

a) Vorbemerkung

Regelmäßig kontrolliert wird die Einhaltung der ratifizierten IAO-Übereinkommen durch den 20köpfigen Sachverständigenausschuß (SVA) der IAO zur Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen. Der SVA prüft die Frage der Einhaltung der ratifizierten Übereinkommen auf der Grundlage von Regierungsberichten, die diese in jeweils bestimmten Zeitabständen dem SVA vorzulegen haben. Zu diesen Durchführungsberichten können auch die nationalen Sozialpartnerorganisationen Stellungnahmen abgeben. In seinem jährlichen Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) führt der SVA diejenigen Fälle auf, in denen er entweder eine Vertragsverletzung für gegeben hält oder aber Klärungsbedarf sieht. Der Normenanwendungsausschuß (NAA) der Konferenz wählt sodann aus dem Bericht des SVA eine Reihe von Fällen

aus, die er in Form eines mündlichen Dialogs mit den Vertretern der betroffenen Regierungen wie auch der anwesenden Sozialpartnerorganisationen behandelt. Andere Regierungs- bzw. Sozialpartnervertreter können sich an dieser Diskussion beteiligen.

Der besondere Teil des Berichts an das Plenum der IAK enthält eine Zusammenfassung der behandelten Fälle. Besonders schwere oder nachhaltige Verstöße kann der NAA außerdem im allgemeinen Teil seines Berichts in einem sogenannten „Sonderabsatz" als solche kennzeichnen. Der Bericht des NAA wird dem Plenum der IAK sodann zur Annahme vorgelegt. Behauptete Verletzungen von Übereinkommen durch die Bundesrepublik Deutschland sind bislang nicht Gegenstand von Sonderabsätzen gewesen.

Die Berichte und die in ihnen enthaltenen Empfehlungen haben zwar ebensowenig wie die Berichte des SVA juristische Durchsetzungskraft. Von ihnen kann allerdings ein moralischer Druck auf die im Bericht angesprochenen Regierungen ausgehen, vor allem, soweit die betreffenden Staaten in einem Sonderabsatz erwähnt sind.

Zu erwähnen sind auch die – auf Einzelfälle bezogenen – Verfahren vor dem aus je drei Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern (unter einem neutralen Vorsitzenden) bestehenden ständigen Ausschuß des Verwaltungsrates für Vereinigungsfreiheit. Dieser Ausschuß behandelt Verfahren wegen behaupteter Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit auch solcher Staaten, die die einschlägigen IAO-Übereinkommen Nr. 87, 98 und 151 nicht ratifiziert haben. Beschwerdeberechtigt sind Sozialpartnerorganisationen oder Regierungen. Der Ausschuß formuliert in seinem dem Verwaltungsrat der IAO vorzulegenden und von diesem anzunehmenden Bericht Schlußfolgerungen und Empfehlungen.

Seit dem Wiedereintritt der Bundesrepublik Deutschland in die IAO im Jahr 1951 hat der SVA in einer Reihe von Fällen Unklarheiten im nationalen Recht in bezug auf die Vereinbarkeit mit IAO-Übereinkommen festgestellt. Ganz überwiegend wurden die Meinungsverschiedenheiten jedoch im Dialog zwischen der Bundesregierung und den Kontrollgremien der IAO ausgeräumt. In einem erheblichen Teil der Fälle wurden vom SVA ausdrücklich Fortschritte festgestellt.

b) Konkrete Beispiele aus jüngster Zeit:

– Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948):

  Für den Bereich des Einsatzes von Beamten auf Arbeitsplätzen streikender Arbeitnehmer sieht der SVA Fortschritte durch die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als erfüllt an (siehe hierzu auch die Antwort zu Frage 8). Der SVA geht in seinem Bericht 1995 aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1993 davon aus, daß die Bundesregierung künftig auf die

Praxis des sogenannten „Streikbrechereinsatzes" nicht mehr zurückgreift.

Auch im Falle der Zutrittsmöglichkeiten für betriebsfremde Gewerkschafter zu Betrieben hat der SVA in seinem letzten Bericht 1995 die deutsche Rechtslage als mittlerweile übereinkommenskonform erachtet. Der SVA verweist hierzu auf die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 25. März 1992, Az.: 7 ABR 65/90. Hiernach ist eine Gewerkschaft bereits dann im Betrieb vertreten, wenn ihr mindestens ein Arbeitnehmer des Betriebes angehört. Dabei, so der SVA, sei es von besonderer Bedeutung, daß die Gewerkschaft den erforderlichen Nachweis auch durch mittelbare Beweismittel, z. B. notarielle Erklärungen führen könne, ohne den Namen ihres im Betrieb des Arbeitgebers beschäftigten Mitgliedes zu benennen.

Das Streikverbot für Beamte bleibt vorerst zwischen dem SVA und der Bundesregierung strittig. Hierzu hat auf der IAK 1994 eine eingehende Aussprache im NAA stattgefunden (vgl. Antwort zu Frage 7).

– Zum Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958) hat der SVA zu erkennen gegeben, daß seine Zweifel nicht vollständig ausgeräumt sind, die Entlassung bzw. Nicht-Weiterbeschäftigung von Lehrern in den neuen Bundesländern sei wegen der (früheren oder heutigen) politischen Einstellung der Betroffenen erfolgt, was dem Übereinkommen zuwiderliefe. Der SVA hat jedoch bislang eine eindeutige Bewertung der Vorgänge vermieden und vielmehr die Bundesregierung um zusätzliche detaillierte Angaben ersucht. Diese Angaben sollen auch zu den Komplexen „Verfassungstreue im öffentlichen Dienst", „Nichtdiskriminierung aufgrund rassischer und nationaler Abstammung" und „Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen" erfolgen. Die Bundesregierung hat dieser Bitte in ihrem letzten Bericht entsprochen. Die Reaktion des SVA hierauf bleibt abzuwarten.

– Zum Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930) hat der SVA die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß die Arbeitsleistung von (jugendlichen und erwachsenen) Strafgefangenen für private Arbeitgeber nur dann mit dem Übereinkommen vereinbar sei, wenn das formale Einverständnis der Gefangenen vorliege und wenn die Regelungen bezüglich Lohn- und sozialer Sicherung den Schluß zuließen, daß es sich um ein wirkliches Arbeitsverhältnis handele.

Der SVA hat außerdem die Ausführungen der Bundesregierung zu § 42 Abs. 2 des Referentenentwurfes zum Jugendvollzugsgesetz mit Interesse zur Kenntnis genommen. Dieser Entwurf sieht für die Beschäftigung in einem von einem privaten Unternehmen unterhaltenen Betrieb die ausdrückliche Zustimmung der jungen Gefangenen vor. Die Bundesregierung wird über die weitere Entwicklung berichten.

- Im Bereich des Übereinkommens Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit (1952) hat der SVA sich seit der Änderung des § 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) mehrfach mit der Frage befaßt, ob diese Vorschrift mit Artikel 69 (i) des Übereinkommens Nr. 102 vereinbar ist. Der Vorschrift des § 116 AFG liegt der Gedanke zugrunde, daß der Staat durch Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit nicht zugunsten einer der an einem Arbeitskampf beteiligten Seiten in diese Auseinandersetzung eingreifen soll. Gegebenenfalls kann daher nicht nur für unmittelbar am Arbeitskampf beteiligte Arbeitnehmer, sondern auch nur für mittelbar vom Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Beendigung des Arbeitskampfes ruhen. Das Übereinkommen erwähnt demgegenüber lediglich die unmittelbare Betroffenheit des Arbeitnehmers als Voraussetzung für eine Leistungsbeschränkung.

  Der SVA hatte die Bundesregierung daher gebeten, über evtl. vom Neutralitätsausschuß gemäß § 116 AFG getroffene Entscheidungen zur Frage des Ruhens von Leistungen bei Arbeitslosigkeit im Falle von Arbeitskämpfen zu berichten. Dies war bislang mangels Vorliegens entsprechender Entscheidungen nicht möglich.

  Seit kurzem liegen zu der Problematik jedoch eine Entscheidung des Neutralitätsausschusses sowie ein Urteil des Bundessozialgerichtes und des Bundesverfassungsgerichtes vor. Das Bundesverfassungsgericht hatte allerdings in seiner Entscheidung vom 4. Juli 1995 lediglich über die Verfassungsmäßigkeit von § 116 AFG zu befinden und diese auch bejaht. In seinem Urteil vom 4. Oktober 1994 führt das BSG (Az.: 7 Kl AR 1/93) auf den Seiten 84 bis 88 aus, daß die Bestimmung des § 116 Abs. 3 und 4 AFG weder dem Wortlaut des Artikels 69 (i) des Übereinkommens Nr. 102 noch der bisherigen Spruchpraxis des SVA zu dieser Bestimmung widerspricht. Die Bundesregierung hat sich in einer entsprechenden Stellungnahme diese Ausführungen zu eigen gemacht. Der SVA wird sich mit der Bewertung der Sach- und Rechtslage im Jahr 1996 befassen.

- Mit dem Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (1949) wird sich der Ausschuß des IAO-Verwaltungsrates für Vereinigungsfreiheit auf einer Sitzung im November 1995 befassen. Gegenstand der Befassung ist eine Beschwerde der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). GEW und DGB richten sich dagegen, daß in Deutschland die Arbeitszeit beamteter wie angestellter Lehrer(innen) „ohne Verhandlungen mit den Gewerkschaften durch einseitigen Rechtsakt der Regierung festgesetzt worden ist". Äußerer Anlaß für die Beschwerde war die Tatsache, daß die Arbeitszeit für Lehrer(innen) in mehreren deutschen Bundesländern im Jahre 1993 in der für die Festsetzung der Arbeitszeit von Lehrer(innen) in Deutschland üblichen Weise heraufgesetzt worden war.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zu der Beschwerde der rechtlichen Würdigung durch GEW und DGB (die hierin einen Verstoß gegen das Übereinkommen Nr. 98 sehen) energisch widersprochen. Sie hat darauf hingewiesen, daß für beamtete Lehrer(innen) nach dem Wortlaut des Übereinkommens eine Arbeitszeitregelung durch den Gesetzgeber (statt durch Tarifvertrag) zulässig ist und daß die Geltung der für Beamte getroffenen Regelung auch für Angestellte zwischen den Tarifvertragspartnern vereinbart ist.

Das Ergebnis der Behandlung des Falles im Ausschuß für Vereinigungsfreiheit bleibt abzuwarten.

7. Welche Maßnahmen hat die IAO diesbezüglich gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet?

Von den in der Antwort zu Frage 6 genannten Fällen aus jüngerer Zeit hat sich der NAA lediglich auf der Konferenz 1994 mit der Problematik des Streikverbotes für Beamte befaßt.

Der NAA hat hierbei – entsprechend den Erwartungen der Bundesregierung – jedoch keine Veranlassung gesehen, den Fall zum Gegenstand eines Sonderabsatzes im Bericht des Ausschusses an das Plenum der IAK zu machen.

8. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung im einzelnen ergriffen, um die Ursachen der Kritik zu beseitigen?

Zu den Fällen aus jüngster Zeit wird auf die Antwort zu Frage 6 unter b) verwiesen. Zu früheren Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich

- des Übereinkommens Nr. 87 (allgemeines Streikrecht, Proteststreiks, Beamtenstreik im Bereich Post, Einsatz von Beamten auf Arbeitsplätzen streikender Arbeitnehmer, Streikrecht für Lehrer),
- des Übereinkommens Nr. 98 (hinsichtlich der Regelung der beamtenrechtlichen Verhältnisse zwischen Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Bundesregierung),
- des Übereinkommens Nr. 29 (für den Bereich Beschäftigungsbedingungen von Strafgefangenen hinsichtlich Entlohnung und Sozialversicherung sowie für die Problematik der Asylbewerber als Sozialhilfeempfänger/früher geltende Wartezeit bis zur Möglichkeit der Arbeitsaufnahme),
- des Übereinkommens Nr. 102 (für den Bereich der Neufassung des § 116 AFG) und
- des Übereinkommens Nr. 111 (im Hinblick auf die Differenzierung der verfassungsmäßigen Treuepflicht nach den jeweils ausgeübten Funktionen)

wird auf die Antwort der Bundesregierung in der Drucksache 12/3495, S. 19 bis 22 sowie S. 23 (unten zu Frage 3) bis S. 24 verwiesen.

Dies belegt, daß die Bundesregierung stets die aus ihrer Sicht notwendigen und ihr geeignet erscheinenden Maßnahmen ergriffen hat, soweit dies erforderlich erschien, um die Ursachen von kritischen Anfragen der Kontrollgremien der IAO zu beseitigen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333